



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2012

---

## **Die Auswirkungen bedarfsabhängiger Leistungen: Ergänzungsleistungen in der Schweiz**

Bütler, Monika ; Inderbitzin, Lukas ; Schulz, Jonathan F ; Staubli, Stefan

**Abstract:** As in many other countries, means tested benefits constitute an important part of the Swiss old age security system and disability insurance. In contrast to universal benefits, such targeted transfers are intended to only support the ones in need and thereby lead to low level of public expenses. However, individuals face strong incentives at various stages in life to adapt their behavior in order to become eligible. Using the Swiss Ergänzungsleistungen as an example, we argue that means tested benefits increase the incentive to apply for disability benefits, raise the attractiveness of early retirement, and induce individuals to favor a lump sum payment over an annuity. Moreover, they decrease the incentive to purchase private long-term care insurance.

DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2516.2012.00384.x>

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-154332>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Bütler, Monika; Inderbitzin, Lukas; Schulz, Jonathan F; Staubli, Stefan (2012). Die Auswirkungen bedarfsabhängiger Leistungen: Ergänzungsleistungen in der Schweiz. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 13(3):179-195.

DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2516.2012.00384.x>

# Die Auswirkungen bedarfsabhängiger Leistungen: Ergänzungsleistungen in der Schweiz

*Monika Bütler\**

SEW-Universität St. Gallen, CESifo, Netspar

*Lukas Inderbitzin*

SEW-Universität St. Gallen

*Jonathan F. Schulz*

Universität Lausanne

*Stefan Staubli*

SEW-Universität St. Gallen, Universität Zürich, Netspar

---

## 1. Einleitung

Bedarfsorientierte Leistungen haben in der sozialen Sicherung eines Landes ihren festen Platz. Ihr Ziel ist es, dem oft in der Verfassung verankerten Recht auf die Sicherung eines minimalen Lebensunterhalts nachzukommen. Bezug und Höhe der Leistungen bemessen sich nach dem Einkommen und/oder dem Vermögen des Antragstellers. Der Vorteil liegt darin, dass Leistungen gezielt vergeben werden: mit möglichst kleinem finanziellen Aufwand sollen nur die wirklich Bedürftigen eine Unterstützung erhalten. Für die betroffenen Haushalte wirkt eine Einkommensüberprüfung jedoch faktisch wie eine Einkommenssteuer. Zusätzliches Einkommen reduziert den Anspruch auf Bedarfsleistungen, sodass vom erzielten Einkommen genau wie bei einer Einkommenssteuer nur noch ein Teil verfügbar ist. Oftmals sind die impliziten Grenzsteuersätze für Haushalte mit Anspruch auf Bedarfsleistungen sehr hoch – Steuersätze bis zu 100% sind keine Ausnahme. Die vermeintlich günstigen Bedarfsleistungen reduzieren so den Anreiz, eigenes Einkommen zu erzielen oder Vermögen aufzubauen.

Empirische Studien aus den USA belegen, dass bedarfsabhängige Leistungen in der Tat Auswirkungen auf das Sparverhalten und die Erwerbstätigkeit haben.<sup>1</sup> Powers (1998) zeigt, dass eine Lockerung der Vermögenüberprüfung im Rahmen

---

\*Korrespondenzadresse: Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik, Varnbühlstrasse 14, CH – 9000 St. Gallen. E-Mail: monika.buetler@unisg.ch, Tel.+41 71 224 23 20. – Dieser Artikel stellt eine stark überarbeitete Version des Diskussionspapiers “Ergänzungsleistungen: Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter” (siehe Bütler et al. 2009) dar. Die vorliegende Arbeit beinhaltet neue Forschungsergebnisse und bindet die Resultate stärker in den internationalen Kontext ein. Die Autoren danken dem Herausgeber Lars Feld und einem anonymen Gutachter für wertvolle Hinweise und Verbesserungsvorschläge.

1. Für eine theoretische Studie siehe Hubbard et al. (1995). Sie zeigen, dass bei Haushalten mit niedrigem, erwartendem Lebensinkommen bedarfsabhängige Leistungen zu niedrigeren Sparraten führen.

eines bedarfsabhängigen Wohlfahrtsprogramms (Aid to Families with Dependent Children) die Sparanstrengungen erhöht. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangen Neumark und Powers (1998) am Beispiel der US-amerikanischen Mindestsicherung im Alter (Supplemental Security Income): Großzügigere Leistungen führen dazu, dass 60- bis 64-Jährige ihr Ersparnis eher aufbrauchen. Mit Blick auf die Erwerbstätigkeit zeigt Friedberg (2000), dass eine Einkommensüberprüfung in der öffentlichen Rentenversicherung (Social Security) das Arbeitsangebot der betroffenen Rentner senkt. Neumark und Powers (2000) belegen, dass eine Mindestsicherung die Wahrscheinlichkeit einer Frühpensionierung bei Geringverdienern erhöht, da eine Frühpensionierung die Rente nur temporär reduziert; ab dem 65. Altersjahr kann die Mindestsicherung in voller Höhe bezogen werden.<sup>2</sup>

In vielen Ländern spielen bedarfsorientierte Leistungen in unterschiedlichen Formen eine wichtige Rolle in der Existenzsicherung von nicht erwerbsfähigen Menschen. Zum einen gibt es Leistungen, die allen bedürftigen Bürgern offen stehen und nicht an den Eintritt eines Risikos gebunden sind. Hierzu zählt etwa die Sozialhilfe in der Schweiz, oder die 'Hilfe zum Lebensunterhalt' in Deutschland. Demgegenüber stehen Leistungen, welche den Eintritt eines Risikos wie Alter oder Invalidität voraussetzen. In Deutschland soll die 'Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung' unabhängig von den anderen Sozialwerken den notwendigen Lebensunterhalt sicherstellen. Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland kennt keine Mindestrente.<sup>3</sup> Die schweizerischen Ergänzungsleistungen hingegen erweitern in erster Linie bestehende Sozialversicherungen (Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und Invalidenversicherung (IV)), sofern Letztere den Bedarf nicht ausreichend decken. Unter den Industrienationen geht Australien bei der Bedürftigkeitsprüfung am weitesten (Whiteford, 2009). Mit Ausnahme der Renten an Blinde beruht die ganze Invaliditätsversicherung sowie die Grundsicherung im Alter auf dem Bedürftigkeitsprinzip. Leistungen werden nur dann ausgerichtet, wenn die Individuen über zu wenig Einkommen und Vermögen verfügen. Allerdings ist die Bedarfsprüfung relativ großzügig (besonders für Hausbesitzer) und die Leistungen gehen mit steigenden Ressourcen nur langsam zurück.

Unsere Arbeit beschäftigt sich mit Anreizen bedarfsorientierter Leistungen, die ergänzend zu anderen Sozialversicherungsleistungen – insbesondere der Renten der Invaliden- und Alterssicherung – ausgerichtet werden. Die am Beispiel der schweizerischen Ergänzungsleistungen (EL) illustrierten Anreize und Anpassungseffekte sind auch für andere Länder interessant. Durch die Stärkung des Kapitaldeckungsverfahrens (auf Kosten des Umlageverfahrens) sowie der

2. Siehe auch die Simulationsstudie von Sefton et al. (2008): Als Folge einer Reform bedarfsabhängiger Leistungen in Grossbritannien im Jahr 2003 reduzierte sich die implizite Steuer auf eigenes Einkommen von 100 auf 40 Prozent. In ihrer Simulationsstudie kommen Sefton et al. (2008) zum Schluss, dass infolge der Reform das Arbeitsangebot in der Volkswirtschaft insgesamt zunimmt und – trotz der Ausweitung der Leistung – unter dem Strich die Steuerlast reduziert wird. Ganz anders würde es bei einer universalen Grundsicherung aussehen, die nicht bedarfsabhängig ist. Um diese zu finanzieren, müsste die Steuerlast deutlich erhöht werden. Dies würde für die überwiegende Mehrheit der Bürger die Wohlfahrt stark reduzieren.

3. Diese wurde 1992 abgeschafft. Derzeit wird die Wiedereinführung der Mindestrente in Deutschland diskutiert. Diese soll gewährleisten, dass Geringverdiener, die lange Jahre gearbeitet und Beiträge gezahlt haben, mehr Rente bekommen als Personen die von Sozialleistungen gelebt haben.

Reduktion der Ersatzzraten der Alters- und Invalidenversicherung vor allem bei Geringverdienern steigt der Anteil derjenigen, die ihre minimalen Lebenskosten mit den Renten, privaten Einkünften und Vermögen nicht bestreiten können. Wir zeigen, dass EL in verschiedenen Lebensphasen teils erhebliche finanzielle Anreize auf die Erwerbstätigkeit und das Sparverhalten ausüben. Im Einzelnen beleuchten wir nach einem kurzen Umriss des Vorsorgesystems (Kapitel 2) die Anreize während des Erwerbslebens im Zusammenhang mit der Invalidenversicherung (Kapitel 3), beim Übergang in das Rentenalter (Kapitel 4) und ihre Rolle bei der Finanzierung von längerfristiger Pflege im hohen Alter (Kapitel 5).

## 2. Ergänzungsleistungen in der Schweiz

Die EL sind ein fester Bestandteil des schweizerischen 3-Säulen-Systems zur Vorsorge im Alter, bei Invalidität oder dem Tod des Versorgers.

Die erste Säule besteht aus einer obligatorischen umlagefinanzierten Versicherung für die gesamte Bevölkerung. Dazu gehören die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und die Invalidenversicherung (IV). Die AHV soll einen angemessenen Existenzbedarf bei Wegfall des Erwerbseinkommens in Folge von Alter oder Tod des Versorgers abdecken, während die IV bei einer Invalidität für die Existenzgrundlage aufkommen soll. Die Höhe der AHV/IV-Renten bestimmt sich nach der Beitragsdauer und dem Erwerbseinkommen vor Eintritt des Versicherungsfalls. Allerdings ist die Rente nach unten wie nach oben begrenzt: die minimale AHV/IV-Rente beträgt derzeit 13.920 Franken für Alleinstehende bzw. 20.880 Franken für Ehepaare.<sup>4</sup> Die Maximalrenten sind auf das doppelte dieser Beträge begrenzt.

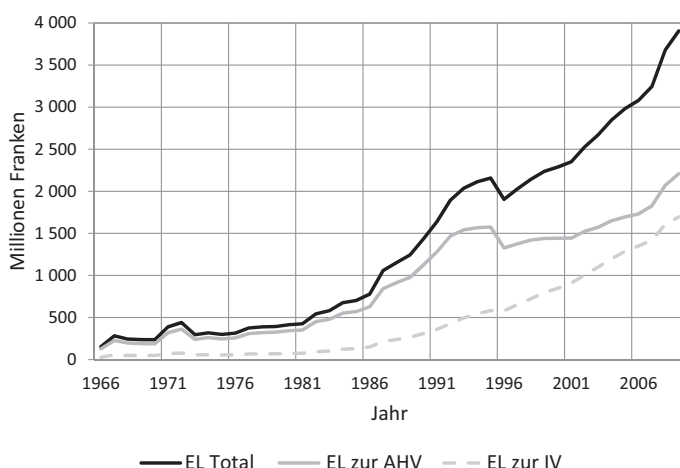
Die zweite Säule – die berufliche Vorsorge (BV) – wurde im Jahr 1985 für alle Arbeitnehmer mit einem jährlichen Gesamteinkommen von mehr als 20.880 Franken obligatorisch.<sup>5</sup> Die Beruflichen Vorsorge (BV) ist eine kapitalgedeckte Versicherung mit dem Ziel, zusammen mit der AHV/IV die gewohnte Lebenshaltung zu ermöglichen. Im Bereich der Invalidität sind die IV und BV eng verbunden. Stellt die IV eine Invalidität fest, löst dies in der Regel automatisch eine Leistung der zweiten Säule aus. Anders ist es bei dem Bezug der Altersvorsorge. Renten aus der AHV und BV können zu unterschiedlichen Zeitpunkten angetreten werden. Darüber hinaus besteht bei der BV die Möglichkeit, das angesparte Vermögen ganz oder teilweise in bar zu beziehen.

Die freiwillige Selbstvorsorge stellt die dritte Säule dar. Steuervorteile genießt dabei die gebundene Vorsorge, bei der die einbezahlten Beiträge (bis zu einem Maximalbetrag von rund 6.700 Franken jährlich (2011)) während einer gesetzlichen Mindestlaufzeit gebunden sind.

Nicht in allen Fällen können die Leistungen aus den drei Säulen die Existenz wirkungsvoll sichern. Um diese Lücke zu schließen, wurden 1966 die

4. Die entsprechenden Berechnungssätze und finden sich im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHG) und der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV).

5. Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge sowie Rechengrundlagen werden vom Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) und den Verordnungen über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 1 – 3) geregelt. Diese Gesetze bestimmen auch die Ausgestaltung der freiwilligen Selbstvorsorge (dritte Säule).



**Abbildung 1** Entwicklung der EL-Ausgaben von 1966 bis 2007  
Quelle: BSV, 2010.

Ergänzungsleistungen (EL) eingeführt. Anspruchsberechtigt sind alle Bezüger von AHV/IV-Leistungen, welche eine Bedürftigkeit nachweisen können. Anders als bei AHV und IV werden bei der EL keine Lohnprozente erhoben. Bund, Kantone und Gemeinden finanzieren die EL aus allgemeinen Steuermitteln.

## 2.1 Entwicklung der Ergänzungsleistungen in der Schweiz

Die EL haben in den letzten Jahrzehnten stark an Bedeutung gewonnen. Seit der Einführung der EL im Jahr 1966 sind die gesamten Ausgaben inflationsbereinigt um den Faktor 7,5 gestiegen und beliefen sich 2009 auf 3,9 Milliarden Franken. Abbildung 1 veranschaulicht diese Entwicklung der nominellen Ausgaben im Zeitverlauf. Im gleichen Zeitraum hat sich die Anzahl Bezüger auf rund 271.300 Personen fast verdoppelt.

Die überdurchschnittlichen Zuwachsraten in Abbildung 1 der letzten Jahre sind in erster Linie auf den starken Anstieg der Fallzahlen bei der IV zurückzuführen. Als direkte Folge davon sind die EL-Fälle zur IV in den letzten zwanzig Jahren um durchschnittlich 6,2 Prozent pro Jahr gewachsen. Die durchschnittliche Zuwachsrate der EL-Fälle zur AHV betrug lediglich 1,4 Prozent pro Jahr. Die Hauptgründe für diese Entwicklung sind das sinkende Durchschnittsalter der IV-Rentner, gekoppelt mit der Tatsache, dass Junginvaliden besonders häufig auf EL angewiesen sind. Da sie vor Eintritt der Invalidität nicht oder nur für eine kurze Dauer erwerbstätig waren, erhalten sie nur kleine IV- und BV-Renten. Rund 65 Prozent der unter 30-Jährigen beziehen Ergänzungsleistungen zur IV. Die EL-Bezugsquoten sinken dann auch auf knapp 25 Prozent beim Erreichen des Rentenalters. Danach steigen die Bezugsquoten wieder an. Mit zunehmendem Alter steigt nicht nur die Wahrscheinlichkeit, dass die Ersparnisse aufgebraucht sind, sondern auch die Wahrscheinlichkeit eines Heimeintritts. Die eigenen finanziellen Mittel reichen oftmals nicht aus, um die hohen Kosten der Pflege im hohen Alter zu decken.

Die steigenden Fallzahlen bei den EL zur IV und das sinkende Durchschnittsalter der EL-Bezüger haben langfristige Auswirkungen auf die EL-Ausgaben. IV-Rentner nehmen über einen längeren Zeitraum EL in Anspruch als AHV-Rentner. Dies kann an einem einfachen Rechenbeispiel veranschaulicht werden. Im Jahr 2007 betrugen die durchschnittlichen, jährlichen EL bei IV-Rentnern, welche 25 oder jünger sind, 18.300 Franken. Unterstellt man eine durchschnittliche Lebenserwartung von 85 Jahren sowie einen Zinssatz von 4 Prozent, generiert eine 25-jährige Person mit einem durchschnittlichen EL-Bezug zusätzliche Ausgaben von rund 430.000 Franken. Im Gegensatz dazu verursacht eine 65-jährige Person mit einem durchschnittlichen EL-Bezug von 8.700 Franken (2007) lediglich Kosten von 122.000 Franken.

### 2.2 Berechnung der Ergänzungsleistungen

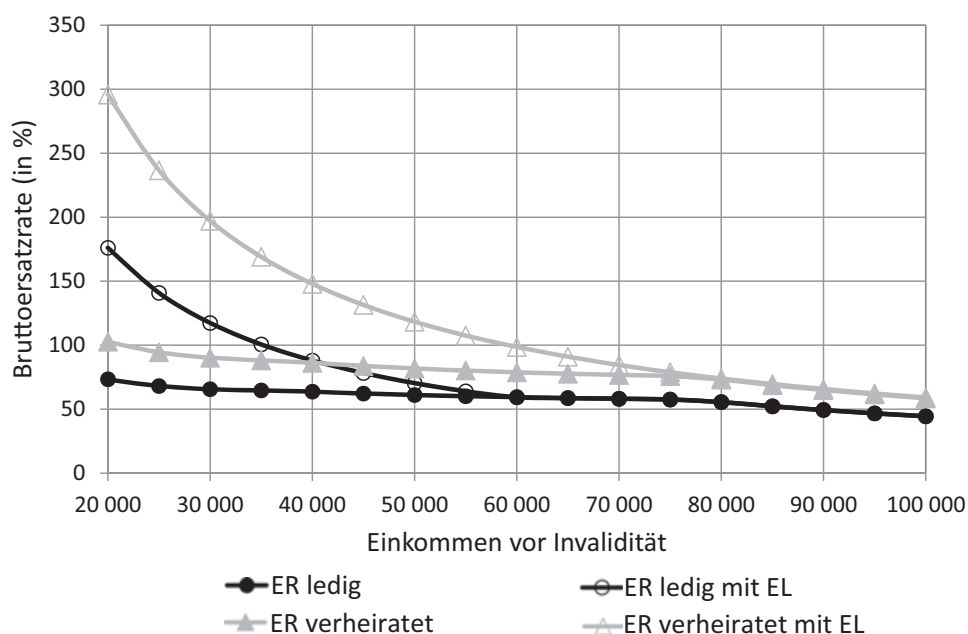
EL werden dann ausgerichtet, wenn die Einnahmen des Antragstellers dessen anerkannte Ausgaben übersteigen.<sup>6</sup> Die Höhe der EL ergibt sich aus der Differenz dieser beiden Größen. Bei verheirateten Antragstellern werden die anerkannten Ausgaben und die anrechenbaren Einkommen von Ehegatten zusammengezählt. Der größte Teil der anrechenbaren Ausgaben nehmen Pauschalbeträge für den allgemeinen Lebensbedarf ein, welche vom Ehestand abhängen und der Anzahl der unterhaltspflichtigen Kinder. Derzeit (2011) beträgt dieser 19.050 Franken für Alleinstehende und 28.575 Franken für Verheiratete. Für die ersten zwei unterstützungspflichtigen Kinder erhöht sich der Richtsatz um je 9.945 Franken, für zwei weitere Kinder um je 6.630 Franken und dann für jedes weitere Kind um 3.315 Franken. Darüber hinausgehen die Mietkosten (bis zu einer maximalen Höhe von 13.200 Franken bzw. 15.000 Franken für Ehepaare), sowie ein Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenversicherung in die Berechnung mit ein.<sup>7</sup> EL garantieren somit Leistungen von rund 35.000 Franken für Alleinstehende, 50.000 Franken für Verheiratete und 60.000 Franken für Verheiratete mit einem unterstützungspflichtigen Kind.

Auf der Einnahmeseite werden die Renten aus BV, AHV/IV, Einkünfte aus Vermögen sowie andere wiederkehrende Leistungen, beispielsweise aus einer Pflegeversicherung, voll angerechnet. Nettoerwerbseinkommen wird zu 2/3 angerechnet abzüglich eines Freibetrags von 1.000 Franken für Ledige und 1.500 Franken für Verheiratete. Ebenfalls als Einkommen angerechnet wird ein 1/10 des Reinvermögens bei AHV-Rentnern und 1/15 bei IV-Renten.<sup>8</sup> In der Berechnung werden auch Einkünfte und Vermögen berücksichtigt, auf die verzichtet wurde. So wird bei einer Teilinvalidität üblicherweise ein Mindesterwerbseinkommen angerechnet, selbst wenn der Antragsteller nicht

6. Einen guten Überblick betreffend EL Bezugsberechtigung und Berechnung liefert das Merkblatt "Ergänzungsleistungen zur AHV und IV" abrufbar unter <http://www.ahv-iv.info/andere/00134/00221/index.html>. Die gesetzlichen Grundlagen bilden das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) und die Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV).

7. Zusätzlich werden Kosten übernommen, die wegen Krankheit oder Behinderung entstehen und nicht durch eine andere Versicherung abgedeckt sind (bis zu 90.000 zu Hause und 6.000 Franken im Heim).

8. Auch hier bestehen Freibeträge. 2011 liegen diese bei 37.500 für Alleinstehende, 60.000 für Ehepaare und zusätzliche 15.000 pro Kind.



**Abbildung 2** Bruttoersatzraten (ER) mit und ohne EL, ganze IV-Rente  
Quelle: Eigene Berechnungen.

erwerbstätig ist. Der wirtschaftlichen Verhältnisse von EL-Bezüglern werden periodisch überprüft und die Auszahlung von EL gestoppt, falls keine Bedürftigkeit mehr besteht oder die AHV/IV-Rente aufgehoben wurde.

### 3. Ergänzungsleistungen zur Invalidenversicherung

Auf den ersten Blick erscheint eine Invalidenrente finanziell wenig attraktiv; die IV-Rente ist relativ niedrig mit einer minimalen Rente von 13.920 Franken im Jahr 2011. Mit dem Zuspruch einer IV-Rente werden jedoch Leistungen aus weiteren Versicherungszweigen – insbesondere aus der beruflichen Vorsorge (BV) und den Ergänzungsleistungen (EL) – ausgelöst. Im Gegensatz zu den IV-Renten sind die EL, auch im Vergleich zum Nominallohn, von 1966 bis 1994 laufend angehoben worden; seither sind die Leistungen relativ zum Durchschnittslohn in etwa konstant geblieben. Für IV-Bezüglern mit niedrigen Einkommen tragen somit die EL zu einer wesentlichen Verbesserung der Einkommenssituation bei, erhöhen aber gleichzeitig auch den Anreiz, eine IV-Rente zu beantragen.

Die Attraktivität einer vollen IV-Rente in Kombination mit den EL wird klar sichtbar, wenn man die Bruttoersatzraten, d.h. das Invalideneinkommen relativ zum Einkommen vor Invalidität vergleicht (siehe Abbildung 2). Dank den EL ergeben sich viel höhere Ersatzraten. So steht etwa einem alleinstehenden IV-Rentner, der vor Eintritt der Invalidität ein Einkommen von 25.000 Franken erzielte, mit den EL eine mehr als doppelt so hohe Rente zu wie ohne EL. Erst ab einem Einkommen vor Invalidität von 60.000 Franken pro Jahr sind die Ersatzraten mit und ohne EL identisch. Für verheiratete IV-Rentner mit unterstützungspflichtigen Kindern sind die Ersatzraten aufgrund der zusätzlichen EL-Leistungen noch höher.



Ergänzungsleistungen erhöhen nicht nur den finanziellen Anreiz, eine IV-Rente zu beantragen, sondern wirken sich auch negativ auf den Arbeitsanreiz von IV-Rentnern aus. Eine Rente soll möglichst nur temporär zugesprochen und bei Wiedererlangung der Erwerbsfähigkeit entsprechend reduziert werden. Dementsprechend werden Invalidenrenten in vier verschiedenen Abstufungen zugesprochen. Es gibt ganze, dreiviertel, halbe und Viertelsrenten.<sup>9</sup>

Trotz regelmäßiger Überprüfung kommt es de facto jedoch nur selten zu einer Reduktion oder Streichung einer einmal zugesprochenen Rente. Von den 49.700 durchgeführten Revisionsverfahren im Jahr 2002 blieb die Rente in 84 Prozent der Fälle unverändert, in 11 Prozent kam es zu einer Erhöhung und bei lediglich 5 Prozent kam es zu einer Reduktion oder Aufhebung (Parlamentarische Verwaltungskontrolle, 2005, S. 24).

Dieses Bild erstaunt wenig. Der vollständige Verzicht auf eine IV-Rente zugunsten der Wiederaufnahme einer Beschäftigung ist mit dem Verlust der EL verbunden. Somit ist eine Wiedereingliederung finanziell nur dann attraktiv, wenn das erwartete Erwerbseinkommen sehr hoch ist. Bei einer Teilreduktion der IV-Rente bleibt zwar der Anspruch auf EL erhalten, aber gleichzeitig wird ein höheres Mindesterwerbseinkommen angerechnet.<sup>10</sup> Übersteigt das Erwerbseinkommen das Mindesterwerbseinkommen reduziert jeder zusätzliche Franken Erwerbseinkommen die EL um 66 Rappen. Die Folge ist eine hohe implizite Steuer auf das Erwerbseinkommen. Diese implizite Steuer wirkt sich negativ auf den Arbeitsanreiz aus.

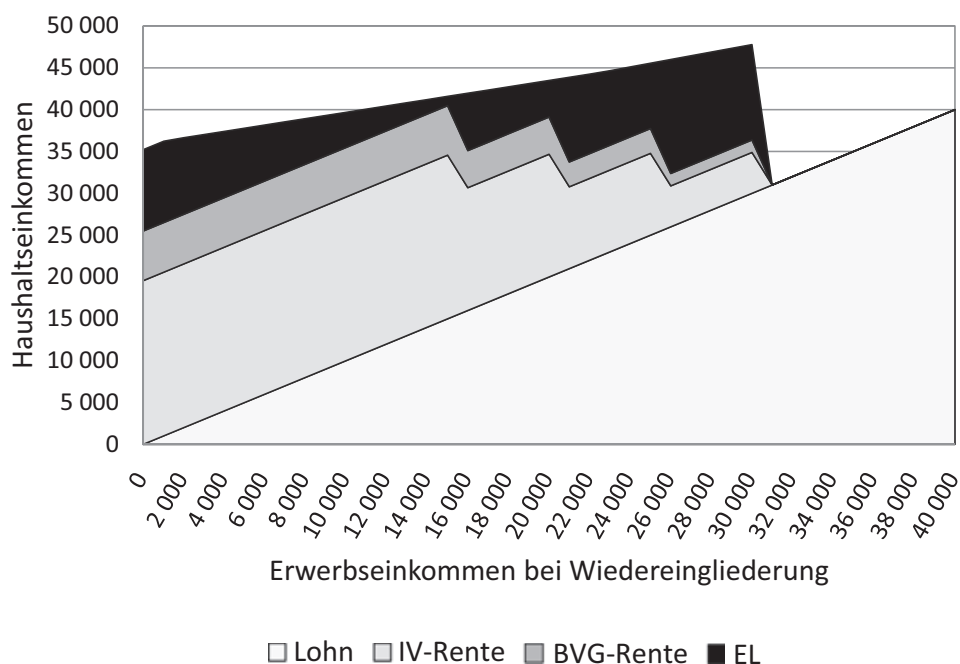
Abbildung 3 gibt den Zusammenhang zwischen dem Haushaltseinkommen und dem Erwerbseinkommen eines alleinstehenden IV-Rentners wieder, der vor dem Eintritt der Invalidität ein Durchschnittseinkommen von 50.000 Franken hatte. Betrachtet man nur die Leistungen der IV und BV, so ergeben sich an den Erwerbseinkommen Knicke, bei denen der Invaliditätsgrad und damit die IV-Rente herabgestuft wird. Im Bereich des Leistungsbezugs tragen die EL dazu bei, die Knicke zu glätten.<sup>11</sup> Allerdings führen die EL auch dazu, dass jeder zusätzliche Franken Erwerbseinkommen das Haushaltseinkommen nur geringfügig erhöht. Bei einem Erwerbseinkommen von 15.000 Franken pro Jahr erhöht sich das Haushaltseinkommen nur um 6.000 Franken. Der Unterschied wird noch geringer unter Berücksichtigung der Einkommenssteuer, welcher die EL nicht unterliegen. Extrem wird der negative Arbeitsanreiz, wenn der IV-Rentner seine IV-Rente und somit gleichzeitig den Anspruch auf die EL verliert. Finanziell lohnt sich dies in unserem Beispiel nur, wenn das Erwerbseinkommen ähnlich hoch ist

9. Der Invaliditätsgrad bemisst sich indem das Einkommen vor dem Eintritt einer Invalidität mit dem Einkommen, welches mit einer Invalidität (in zumutbarer Weise) noch erzielt werden kann, verglichen wird. Bei Erwerbseinbussen von 40–49 Prozent werden Viertels-, bei 50–59 Prozent Halbe-, bei 60–70 Prozent Dreiviertelrenten zugesprochen. Darüber hinausgehende Einbußen führen zu vollen Renten.

10. Das angerechnete Mindesterwerbseinkommen liegt 2011 bei 24.187 Franken bei einer Viertels-, 18.140 Franken bei einer Halben- und 12.092 Franken bei einer Dreiviertel-Rente. Bei einer ganzen Rente wird kein Mindesterwerbseinkommen angerechnet.

11. Bei IV-Rentnern ohne Anspruch auf EL verringern diese Knicken den Anreiz, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder zu erweitern. Die IV-Revision 6b, welche voraussichtlich 2015 in Kraft tritt, sieht daher ein stufenloses Rentensystem vor. Jedem Invaliditätsgrad wird durchgehend eine bestimmte Rentenhöhe zugeordnet. Der negative Arbeitsanreiz für IV-Rentner mit Anspruch auf EL bleibt aber weiterhin bestehen.





**Abbildung 3** Haushaltseinkommen bei Wiedereingliederung eines alleinstehenden IV-Rentners mit einem Potentialeinkommen von 50.000 Franken  
Quelle: Eigene Berechnungen in Anlehnung an BSV (2009).

wie vor der Invalidität. Ein noch geringerer Anreiz besteht bei verheirateten IV-Rentnern mit unterstützungspflichtigen Kindern, da diese Bezüger deutlich höhere EL erhalten (ca. 60.000 Franken werden Verheirateten mit einem Kind garantiert). Selbst wenn dasselbe Erwerbseinkommen wie vor der Invalidität erzielt werden kann, ist eine vollständige Wiedereingliederung daher mit einem beträchtlichen Einkommensverlust verbunden.<sup>12</sup>

Eine Wiederaufnahme einer Beschäftigung ist zudem mit dem Risiko eines erneuten Stellenverlustes verbunden, sei es aufgrund einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes oder infolge einer Restrukturierung. Häufig kann ein IV-Rentner in diesem Fall nicht automatisch auf seine frühere Rente zurückgreifen, sondern muss erneut eine IV-Rente beantragen. Der Betroffene hat zwar Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Jedoch sind solche Leistungen im Gegensatz zur IV-Rente zeitlich begrenzt und – gerade wegen der EL – in niedrigen Einkommensklassen meist tiefer. Arbeitslose Personen, besonders jene die Mühe haben, wieder eine Stelle zu finden, haben deshalb starke Anreize, eine IV-Rente anzustreben. Diese Hypothese wird von empirischen Untersuchungen in anderen Ländern gestützt. Autor und Duggan (2003) und Black et. al (2002) beispielsweise

12. Das Erwerbseinkommen des gesunden Ehepartners wird bei der Berechnung der EL berücksichtigt. Im Bereich des Leistungsbezugs unterliegt dies jedoch auch der impliziten Besteuerung von 2/3 – der Anreiz zu arbeiten des gesunden Ehegatten sinkt. Von der durchführenden Stelle besteht allerdings die Möglichkeit, für den erwerbsfähigen, nicht erwerbstätigen Ehegatten ein hypothetisches Erwerbseinkommen anzurechnen, falls dieser sich nicht um eine Arbeitsstelle bemüht.

zeigen, dass während einer Rezession der Zufluss in die Invalidenversicherung stark ansteigt. Besonders stark betroffen sind unqualifizierte Arbeitskräfte, die im Zuge einer Umstrukturierung ihre Arbeitsstelle verloren haben.

### **4. Bei der Pensionierung: Ergänzungsleistungen zu AHV und BV**

Die schweizerische AHV deckt auch mit der Maximalrente – 2.200 Franken für Alleinstehende und 3.500 Franken pro Monat für verheiratete Paare – den Grundbedarf im Alter in vielen Fällen nicht. Die EL gehen von einem Grundbedarf von rund 3.000 respektive 4.500 Franken aus. Wer über keine oder nur eine geringe Rente aus der BV verfügt kann somit auf EL zählen. Da Ergänzungsleistungen ein Mindesteinkommen im Alter garantieren, ist für Personen mit tiefen Einkommen eine private Altersvorsorge nicht im gleichen Umfang notwendig.<sup>13</sup> Allerdings dürfte die von den EL ausgehende Reduktion der Sparanreize relativ klein sein, da Personen mit kleinen oder mittleren Einkommen bereit durch das obligatorische Sparen in AHV und BVG in vielen Fällen hohe Ersatzraten von 70–90% netto erreichen und somit wenig Anlass haben, zusätzliches Vermögen aufzubauen. Doch selbst bei einer relativ hohen Rente aus AHV und BV gehen von EL Anreize für Verhaltensanpassungen aus: Zum einen erhöhen EL die Attraktivität einer Frühpensionierung. Zum anderen besteht ein Anreiz eines Kapitalbezugs der BV-Leistungen.

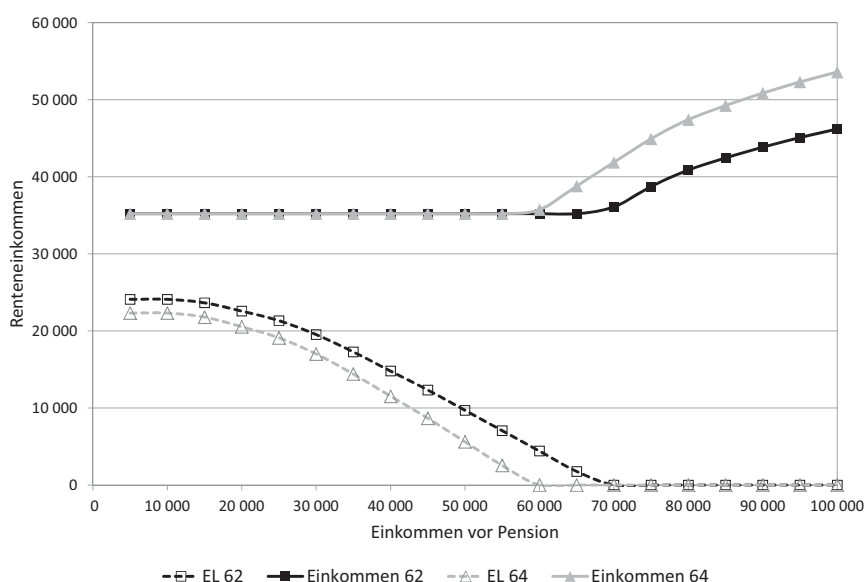
#### **4.1 Erleichterte Frühpensionierung**

Das ordentliche Rentenalter in der Schweiz beträgt 65 Jahre für Männer und 64 Jahre für Frauen (ab Geburtsjahrgang 1942). Die Möglichkeit eines vorzeitigen AHV-Leistungsbezugs besteht für Frauen ab 62 Jahren und für Männer ab 63 Jahren. Nimmt eine Person einen Pensionsvorbezug in Anspruch, wird die Rente aus der AHV (und meist auch der Pensionskasse) um 6,8 Prozent pro Jahr gekürzt. Mit dem Bezug von Leistungen aus der AHV hat der Versicherte aber Anspruch auf EL. Bei fehlendem oder geringem Vermögen kompensieren die Ergänzungsleistungen die Einbussen durch die Rentenkürzung vollständig. Dadurch wird der vorzeitige AHV-Rentenbezug sehr attraktiv, zumal der Versicherte in den Genuss von zusätzlicher Freizeit kommt.<sup>14</sup>

In Abbildung 4 sind die EL und das Renteneinkommen einer Frau dargestellt, wenn sie mit 62 bzw. mit 64 Jahren in Pension geht. Bis zu einem jährlichen Einkommen von ungefähr 60.000 Franken ist das Renteneinkommen aufgrund der EL bei Pensionierung mit 62 oder 64 Jahren gleich. Für verheiratete Personen liegt

13. Darüber hinaus unterliegt eigenes Vermögen bei einem Bezug von Ergänzungsleistungen einer impliziten Steuer: bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen werden Einkünfte aus Vermögen sowie 10 Prozent des Vermögens, das bei Alleinstehenden 37.500 Franken und bei Ehepaaren 60.000 Franken übersteigt, voll als Einkommen angerechnet. Eigenes Vermögen senkt folglich Leistungen aus den EL.

14. Ein Rentenvorbezug wäre durch die Maßnahmen der 11. AHV-Revision noch attraktiver geworden. Die Revision sah die Möglichkeit eines Rentenvorbezugs für Männer ab dem 62. Lebensjahr vor. Gleichzeitig sollte ab dem 60. Altersjahr der Vorbezug einer halben Rente ermöglicht werden. Die Möglichkeit, die vorbezugsbedingten Rentenkürzungen durch Ergänzungsleistungen auszugleichen, sollte beibehalten werden. Die Vorlage wurde jedoch im Oktober 2010 vom Parlament abgelehnt.



**Abbildung 4** EL und Rentenvorbezug

Quelle: Eigene Berechnungen.

die Einkommensschwelle, ab der es zu einer Kürzung der Pension kommt, etwa 20.000 Franken höher, da die Berechnungsansätze bei den EL großzügiger sind.

Die Tatsache, dass der Rentenvorbezug für Personen mit einem Anspruch auf EL besonders attraktiv ist, da de facto keine Rentenkürzung in Kauf genommen werden muss, spiegelt sich in den Daten wieder. Die Rentenvorbezugsquote von Personen mit Anspruch auf EL ist deutlich höher als jene von Personen ohne Anspruch auf EL. Dabei gibt es geschlechtsspezifische Unterschiede. Bei den Männern mit Jahrgang 1940 und Anspruch auf EL tätigen rund 35 Prozent einen Rentenvorbezug, während es bei den Männern ohne Anspruch auf EL lediglich 8 Prozent sind. Bei Frauen (mit Jahrgang 1942) ohne EL ist die Vorbezugsquote 38 Prozent, verglichen zu einer Vorbezugsquote von 48 Prozent bei Frauen mit EL (Donini, 2007). Insgesamt beziehen ungefähr 39 Prozent der Frauen die AHV-Renten vor dem ordentlichen Rentenalter.

Bei Männern ist die Vorbezugsquote nur etwa 9 Prozent, obwohl 40 Prozent der Männer in der Altersgruppe der 60 bis 64-jährigen nicht erwerbstätig sind.<sup>15</sup> Doch auch hier dürften die EL eine wichtige Rolle spielen. Viele Männer, überbrücken die Zeit bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters mit Leistungen aus der Beruflichen Vorsorge (Einige Pensionskassen erlauben den Bezug von (gekürzten) Leistungen aus der BV bereits ab 58 Jahren.<sup>16</sup>) Balthasar et al. (2003) zeigen,

15. Frauen, welche vor 1947 geboren sind, unterliegen einem geringeren Kürzungssatz bei einer Frühpensionierung (3,4 Prozent pro Jahr (anstatt 6,8 Prozent); damit sollen die Auswirkungen der Erhöhung des Frauenrentenalters auf 64 abgedeckt werden. Zweitens koordinieren Ehepaare gerne ihre Pensionierung, und da in einer Ehe die Frau durchschnittlich jünger ist als der Mann, tätigen Frauen häufiger einen Rentenvorbezug. Es überrascht somit nicht, dass die Vorbezugsquote bei verheirateten Frauen mit 36 Prozent viel höher ist als bei Ledigen (etwa 18 Prozent).

16. Bis zum Jahr 2006 konnten die Leistungen bereits ab 55 Jahren bezogen werden.

dass mehr als die Hälfte der vorzeitig Pensionierten eine Altersrente aus der Beruflichen Vorsorge beziehen oder einen Teil des angesparten Kapitals in bar beziehen. Insbesondere bei der letztgenannten Option spielen EL die Rolle einer Rückversicherung falls das bar bezogene Vorsorgevermögen noch zu Lebzeiten aufgebraucht wird (siehe dazu nächster Abschnitt).

### 4.2 Kapitalbezug der BV-Leistungen

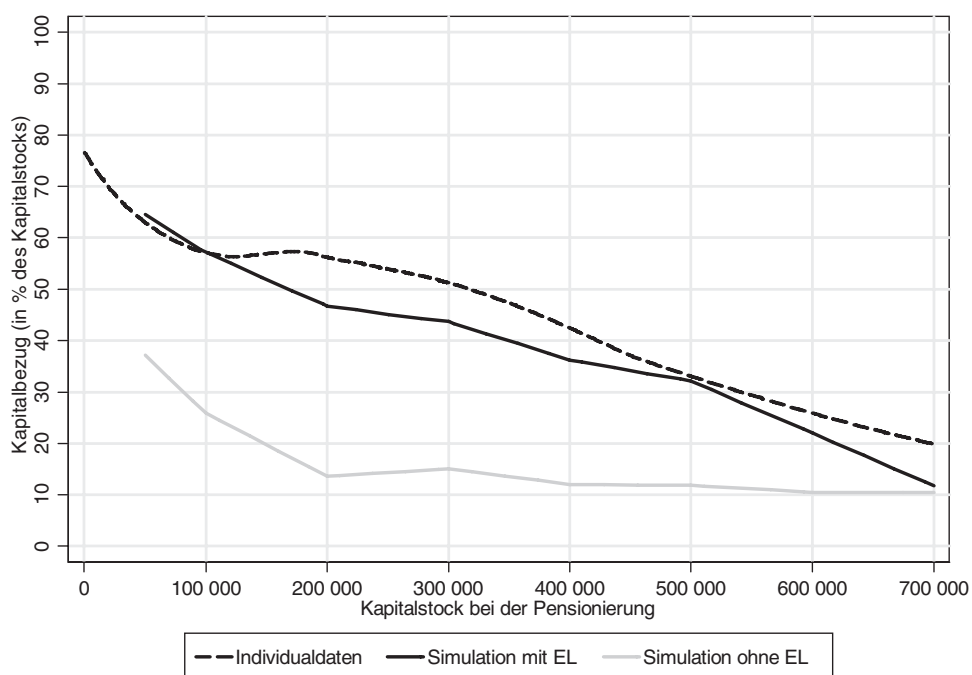
Das Altersguthaben aus der Beruflichen Vorsorge muss nicht als Rente bezogen werden. Es besteht die Möglichkeit einer Barauszahlung.<sup>17</sup> Die EL spielen bei der Entscheidung für oder gegen einen Kapitalbezug eine wichtige Rolle. Das bezogene Kapital kann rasch aufgebraucht werden und anschließend EL bezogen werden. Auch wenn eine sparsamere Verwendung der bezogenen Gelder geplant ist, bilden die EL dennoch einen deutlichen Anreiz zum Kapitalbezug. Einerseits kann bei einem frühen Ableben mehr Vermögen vererbt werden. Andererseits stellen die EL eine «Rückversicherung» bei Langlebigkeit dar. Der Bundesrat ist sich dieser Problematik bewusst. In einem Bericht zuhanden des Parlaments diskutiert er verschiedene Möglichkeiten, den Kapitalbezug in Zukunft zu beschränken (Bundesrat, 2011).

Für Geringverdiener ohne Vermögen und mit einer kleinen Rente aus der BV ist ein Barbezug immer optimal. Nachdem das bar bezogene Vermögen aufgebraucht ist, reduziert jeder Franken Rente aus der BV die EL um einen Franken. Für Individuen mit mittleren Einkommen ist die Entscheidung etwas schwieriger. Ein Barbezug des Altersguthabens mit anschließendem Bezug von EL maximiert zwar das Lebenseinkommen. Dafür muss ein spürbarer Rückgang des Konsums nach dem Aufbrauchen des Kapitalbezugs in Kauf genommen werden.

Folgendes Beispiel illustriert den Zielkonflikt zwischen einem möglichst hohen Lebenseinkommen und einem möglichst konstantem Konsum. Eine alleinstehende Person mit Maximalrente aus der AHV und einem BV-Vermögen von 200.000 Franken erhält bei Verrentung des Kapitals mit einem Umwandlungssatz von 7 Prozent ein jährliches Einkommen von 38.000 Franken. Bei einem Kapitalbezug garantiert die EL ein jährliches Einkommen von 36.000 Franken. Da sich das Einkommen bei Verrentung nur geringfügig vom garantierten Einkommen durch die EL unterscheidet, ist es optimal, das BV-Vermögen bar zu beziehen, relativ schnell aufzubrauchen und anschließend EL zu beantragen. Zum Vergleich bei einem BV-Vermögen von 350.000 Franken liegt die jährliche Rente mit 49.000 Franken deutlich über dem Einkommen, welches durch die EL garantiert ist. Daher ist eine Verrentung des BV-Vermögens im Allgemeinen vorzuziehen, obwohl bei einem Kapitalbezug zusätzlich die 350.000 Franken konsumiert werden können.

Abbildung 5 zeigt die durchschnittliche Kapitalbezugsquote, welche basierend auf einer großen Stichprobe von individuellen Rentenbezügen berechnet wurde (gestrichelte Linie, siehe Bütler et al. (2011) für eine Beschreibung der Daten). Es ist ersichtlich, dass der Anteil Kapitalbezüge mit steigendem BV-Vermögen sinkt. Dieses Muster deckt sich mit der Tatsache, dass ein Kapitalbezug besonders

17. Seit 2007 sind die durchführenden Pensionskassen verpflichtet auf Antrag bis min. 25 Prozent des BV-Vermögens auszuzahlen. Traditionell bieten die meisten Kassen jedoch eine volle Kapitalauszahlung.



**Abbildung 5** Vergleich Kapitalbezugsquote aus Individualdaten mit Simulationen

**Bemerkungen:** Die Individualdaten stammen von verschiedenen Pensionskassen und Versicherungen, die Pensionspläne für kleine und mittlere Firmen anbieten. Die Stichprobe besteht aus 22261 Individuen, die im Zeitraum 1996 bis 2006 in Pension gingen. Die Simulationen mit und ohne EL basieren auf einem Lebenszyklusmodell, wie beschrieben im Text (für eine detailliertere Beschreibung siehe Bütler et al. 2011). Weitere Determinanten der Kapitalbezugsquote werden in Bütler und Teppa (2007), sowie in Bütler, Staubli und Zito (2012) analysiert.

für niedrige und mittlere Vermögen attraktiv ist. Bei höheren Vermögen hingegen geht der Zielkonflikt zwischen einem möglichst hohen Geldwert der Leistungen und dem Wunsch nach einem möglichst konstanten Konsum zu Gunsten der letzteren Option aus. Ebenfalls in Abbildung 5 gezeigt wird die Höhe der durch die Individuen optimal gewählten Barbezugs, welche mit Hilfe eines Lebenszyklusmodells berechnet wurde.<sup>18</sup> Dabei werden zwei Szenarien unterschieden. Im ersten erhalten Individuen automatisch EL, falls ihr Einkommen unter das von der EL gesicherte Existenzminimum fällt. Im zweiten gibt es keine EL. Die optimale Kapitalbezugsquote im Szenario mit EL kommt der durchschnittlichen Kapitalbezugsquote basierend auf den Individualdaten erstaunlich nahe. Für alle Vermögensgruppen, besonders aber für niedrigere Vermögen, ist der durchschnittliche Kapitalbezug des Altersguthabens deutlich höher als im Szenario ohne EL. Der Unterschied in der optimalen Kapitalbezugsquote verdeutlicht den

18. Im Modell entscheiden die Individuen zum Zeitpunkt der Pensionierung über die Höhe des Barbezugs unter Berücksichtigung ihres gesamten Vermögens. Das restliche BV-Vermögen wird mit einem Umwandlungssatz von 7 Prozent in eine lebenslange Rente umgewandelt. Die Individuen wählen die Höhe des Barbezugs so, dass der Nutzen während des Ruhestandes maximiert wird.

Einfluss der EL auf die Wahl zwischen einem Kapitalbezug und einer Rente. Noch viel ausgeprägter als in der Schweiz zeigt sich der Einfluss von Bedarfsleistungen in Australien. Eine Verrentung des Alterskapitals wird durch die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter dermaßen unattraktiv gemacht, dass der Markt für Leibrenten praktisch inexistent ist. In den letzten Jahren wurden jeweils weniger als 50 Verträge pro Jahr abgeschlossen (Bateman und Piggott, 2011).

### **5. Am Ende des Lebens: EL als faktische Pflegeversicherung**

Im letzten Lebensabschnitt sind viele Menschen altersbedingt auf eine weitgehende Unterstützung durch Dritte im Alltag angewiesen. Die Pflegebedürftigkeit im Alter ist meistens mit einer bedeutenden finanziellen Belastung verbunden. Pflegekosten werden zwar teilweise durch die obligatorische Krankenversicherung (KV) gedeckt – Kosten für Unterkunft und Verpflegung werden hingegen primär von den Haushalten direkt getragen. Gemäß der SOMED Umfrage (BfS, 2008) belaufen sich die nicht gedeckten Kosten auf rund 130 Franken pro Pflgetag. Wird von der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer langzeitiger Pflegepatienten von 995 Tagen ausgegangen, entspricht dies einem Betrag von rund 130.000 Franken, der aus Nicht-KV-Quellen finanziert werden muss – für viele Haushalte im Ruhestand eine beträchtliche Summe.

Der Rückgriff auf institutionelle Pflege dürfte aufgrund der steigenden Lebenserwartung und des demographischen Wandels künftig zu einem erhöhten Bedarf führen. Die Pflege ist extrem personalintensiv; im Jahr 2006 kamen auf ein Vollzeitäquivalent in Alters- und Pflegeheimen zwei Patienten (BfS, 2008). Gemäß Prognosen des schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan, 2008) dürften sich die realen Kosten der Langzeitpflege (ambulant und stationär) von 8 Mrd. Franken im Jahr 2006 bis ins Jahr 2030 verdoppeln und dann bereits 2,8 Prozent des BIP entsprechen.

Auf den ersten Blick stellt die Pflege ein typischer Fall für eine Versicherung dar. Ein Aufenthalt im Pflegeheim kann das ersparte Vermögen ohne Versicherungsschutz dahin schmelzen lassen. Risikoscheue Haushalte sind bereit, eine Prämie zu zahlen, die über dem erwartenden Schaden liegt. Daraus ergibt sich die Möglichkeit eines wohlfahrtserhöhenden Versicherungsvertrags. Der Wert ergibt sich aus dem Unterschied zwischen dem erwartenden finanziellen Aufwand der Pflege und der Versicherungsprämie, die der Haushalt zu zahlen bereit ist. Doch sowohl in der Schweiz wie auch in sehr vielen anderen Ländern besteht beinahe kein Versicherungsmarkt im Pflegebereich. Der größte Teil der Pflegeleistungen wird direkt aus den verfügbaren Einkommen und Vermögen der Haushalte finanziert – oder aber aus anderen Sozialleistungen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die verschiedenen Finanzierungsquellen.

Die direkte Kostenbeteiligung durch die privaten Haushalte ist mit 49 Prozent beträchtlich. Die obligatorischen Krankenversicherungen decken rund 20 Prozent der total anfallenden Alters- und Pflegekosten ab.<sup>19</sup> Als weitere, zentrale

19. Die hohe private Kostenbeteiligung im Bereich der langzeitigen Pflege deckt sich mit Daten aus anderen Ländern, die bezüglich der Organisation der bedarfsabhängigen Leistungen vergleichbare Systeme haben. Zum Beispiel wird die Pflege auch in den USA mit relativ hohen Eigenmitteln der Haushalte (rund ein Drittel) finanziert, während der restliche Versicherungsmarkt nur zu 17 Prozent direkt aus Privatmitteln finanziert ist (Brown und Finkelstein, 2008).

**Tabelle 1** Finanzierung der Pflege in Heimen

<b>Leistungen der Finanzierungsträger in Mio. CHF</b>	<b>Jahr 2000</b>	
Obligatorische Krankenversicherung (Netto)	1033,2	(19,9%)
Hilfslosenentschädigung AHV	284,6	(5,5%)
Ergänzungsleistungen AHV	895,3	(17%)
Militärversicherung	1,7	(0%)
Privatversicherung	0,0	(0%)
Andere priv. Finanzierung	65,1	(1,3%)
Kantone/Gemeinden	253,5	(4,9%)
Sozialhilfe	116,3	(2,2%)
Private Haushalte	2545,1	(49,0%)
Total	5194,8	(100%)

Quelle: BSV, 2003

Finanzierungsquelle erweisen sich – mit 17 Prozent – die Ergänzungsleistungen zur AHV. Dies spiegelt sich auch in den Bezugsquoten im Alter wieder. Während diese in der Alterskategorie der 65- bis 70-jährigen bei etwa 10 Prozent liegt, steigt sie danach massiv an und liegt für 90-jährige Personen bereits bei 30 Prozent. Dabei zeigt sich, dass die durchschnittlichen Leistungen an Heimbewohner deutlich höher liegen. Zu Hause wurden 2009 durchschnittlich EL in Höhe von 898 Franken monatlich ausgerichtet, während im Heim durchschnittliche Leistungen von 2.879 Franken bezahlt wurden – also rund das 3,2-fache (BSV, 2010). Im Jahr 2009 bezogen rund 50 Prozent der Heimbewohner EL (BSV, 2010).

EL senken die Anreize, eine Pflegeversicherung zu kaufen. Offensichtlich ist dies bei Haushalten im unteren Einkommensbereich, die bereits vor der Pflege EL zur AHV beziehen. Leistungen der Pflegeversicherung gelten als Einkommen und vermindern damit direkt die EL – eine implizite Besteuerung von 100 Prozent. Im Bereich der mittleren Einkommen überlagern sich die Effekte von wünschenswertem, vollem Versicherungsschutz durch Zusatzversicherung und den EL als unvollständige, jedoch kostenlose Versicherung. Wie sich die Haushalte im mittleren Einkommensbereich in Bezug auf die Anreizstruktur im Detail verhalten, lässt sich letztlich nicht anhand einfacher Regeln ableiten. Trotzdem senken die EL auch hier den Anreiz, eine private Versicherung abzuschließen. Für Haushalte, die selbst im Falle eines kostspieligen Heimaufenthalts über genügend finanzielle Ressourcen verfügen, steht ein Bezug von EL außer Betracht und die Privatversicherung ist damit sehr attraktiv. Pflegeversicherungen werden in der Schweiz nur als kleine Zusatzversicherung von Krankenkassen oder als Kombiversicherungen zu Lebensversicherungen angeboten und sind jeweils eher auf vermögende Kunden ausgerichtet.

Diese Verdrängungseffekte der staatlichen Versicherungen können durchaus signifikant sein. Vergleichbar mit den EL unterstützt das Medicaid-Programm in den USA die Pflege im Alter (ab 65) in Abhängigkeit des Einkommens- und Vermögensverhältnisses. Finkelstein und Brown (2008) berechnen, dass für den Median-Haushalt eine implizite Steuer von etwa 60 bis 75 Prozent bei dem Kauf einer Privatversicherung besteht. Nur für die vermögendsten 40 Prozent der Haushalte lohnt es sich überhaupt, eine Pflegeversicherung zu kaufen.

Die Ergänzungsleistungen zur AHV dürften auch in der Schweiz ein wichtiger Grund für die vernachlässigbar geringe Nachfrage nach privaten



Pflegeversicherungen sein. Ein entscheidender Faktor ist dabei die Höhe der EL. Diese ist letztlich Ausdruck einer gesellschaftspolitischen Abwägung zwischen der Gewährung einer Minimalpflege und der Verzerrung durch Anzeizeffekte. Ein Blick auf andere Industrienationen zeigt, dass eine Minimalpflege praktisch überall gewährt wird. Dennoch stellt sich die Frage, ob der Staat über eine obligatorische Pflegeversicherung die Rolle des Versicherers übernehmen soll. Im Gegensatz zu Bedarfsleistungen steht der Versicherungscharakter im Vordergrund. Eine staatliche Sozialversicherung für die Pflege wäre also direkt auf das Pflegerisiko ausgerichtet.

Die Finanzierung kann, wie dies beispielsweise in Deutschland der Fall ist, über ein Umlageverfahren erfolgen. Die Eintrittsgeneration profitiert sofort und die Finanzierung erfolgt relativ transparent. Der Nachteil ist, dass die Finanzierung stark von der demographischen Entwicklung abhängt. Eine Alterung der Gesellschaft führt zu Finanzierungsproblemen, welche Erhöhungen der Beiträge und/oder Kürzungen der Leistungen zu Folge hat.<sup>20</sup> Ähnlich wirkt auch die amerikanische Kombination von Alterssicherung und Pflege, bei der höhere Renten im Pflegefall ausbezahlt werden. Eine weitere Alternative sind individuelle Sparkonti, wie dies beispielsweise im Rahmen der beruflichen Vorsorge der Fall ist.<sup>21</sup> Individuen würden während ihrer Erwerbszeit selbst für ihre späteren Pflegeausgaben sparen. Dieser Ansatz reduziert die Fehlanreize der EL bzgl. der Pflegekosten direkt: Im Falle der Pflege würde nicht das verfügbare Privatvermögen, sondern zuerst das akkumulierte Sparguthaben des obligatorischen Pflege-Kontos gebraucht.

## 6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Bedarfsleistungen bieten dem Staat ein effektives Mittel zur gezielten Bekämpfung von Armut. Die damit verbundenen Anreizwirkungen sind jedoch über den Lebenszyklus sehr heterogen: Während des Arbeitslebens beeinflussen Ergänzungsleistungen den Arbeitsanreiz von IV-Rentnern negativ, da zusätzliches Arbeitseinkommen die Ergänzungsleistungen beinahe im gleichen Umfang reduziert. Am Ende des Arbeitslebens können Ergänzungsleistungen teilweise an die Stelle privater Altersvorsorge treten. Ergänzungsleistungen erhöhen den Anreiz, zum frühest möglichen Zeitpunkt in Pension zu gehen, und senken den Anreiz, für den vorzeitigen Altersrücktritt selbst zu sparen. Im letzten Lebensabschnitt stehen die Pflegerisiken im Vordergrund: In der Schweiz – wie in vielen anderen Ländern – sind die privaten Haushalte nur in sehr geringem Ausmaß direkt gegen Pflegerisiken versichert. Aus Sicht der meisten Haushalte ist dies optimal: Bedarfsorientierte EL bieten einen großzügigen, staatlichen Ersatz für die Privatpflegeversicherung an.

20. In Deutschland verändert sich beispielsweise die Finanzierungsquote augenscheinlich: Kamen im Jahr 2001 noch rund 84 Beitragszahlende auf eine Person mit Pflegeanspruch im Heim, so liegt dieses Verhältnis im Jahr 2007 noch bei rund 71 Beitragszahlenden pro Person in Pflege (BMG, 2008). Zweitens besitzt die Pflegeversicherung im Modell Deutschland eine starke Umverteilungskomponente, da vermögende Haushalte mehr zur Finanzierung beitragen. Diese Umverteilung kann gewünscht sein, ist aber systembedingt intransparent und verzerrend. Die Direktbesteuerung wäre in solchen Fällen besser geeignet.

21. Im Jahr 2006 wurde hierzu ein politischer Vorstoß in der Schweiz gemacht ("Motion Forster"), die Pflegefinanzierung im Rahmen der freiwilligen dritten Säule steuerlich zu begünstigen. Die Motion wurde jedoch im parlamentarischen Prozess abgelehnt. Wir danken dem Gutachter für diesen Hinweis.

Ähnliche Anreizwirkungen gehen auch von bedarfsabhängigen Leistungen in anderen Ländern aus. Eine detaillierte Untersuchung – auch mit einer umfassenderen Datenlage – scheint daher ein lohnendes Forschungsfeld. Nicht nur die Kosten für den Staat, sondern auch die von den Leistungen ausgelösten Verhaltensänderungen dürften oft bedeutend sein.

## Literaturverzeichnis

- Autor, D. und M. Duggan (2003), The Rise in the Disability Rolls and the Decline in Unemployment, *Quarterly Journal of Economics* 118, 157–206.
- Balthasar, A., O. Bieri, P. Grau und K. Künzi (2003), Der Übergang in den Ruhestand-Wege, Einflussfaktoren und Konsequenzen, *BSV Forschungsbericht* Nr. 2/03.
- Bateman, H. und J. Piggott (2011), Too Much Risk to Insure? The Australian (Non-) Market for Annuities, in: O S Mitchell, J Piggott, N Takayama (Hrsg.), *Securing Lifelong Retirement Income: Global Annuity Markets and Policy*. Oxford University Press, Oxford, 139–176.
- BfS (2008), Indikatoren der sozialmedizinischen Institutionen 2006: Resultate und Analysen, *BfS Aktuell*, Bundesamt für Statistik, 28. November 2008.
- Black, D., K. Daniel und S. Sanders, (2002), The Impact of Economic Conditions on Participation in Disability Program: Evidence from the Coal Boom and Bust, *American Economic Review* 92, 27–50.
- BMG (2008), 4. Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung. Bundesministerium für Gesundheit, Januar 2008.
- Bundesrat (2011), Bericht des Bundesrates zuhanden der Bundesversammlung über die Zukunft der 2. Säule.
- Bütler, M. und F. Teppa (2007), The Choice between an Annuity and a Lump Sum: Results from Swiss Pension Funds, *Journal of Public Economics* 91, 1944–1966.
- Bütler, M., L. Inderbitzin, J. Schulz, S. Staubli und S. Zwicky (2009), Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter, *Diskussionspapier Avenir Suisse*.
- Bütler, M., K. Peijnenburg und S. Staubli (2011), How Much Do Means-Tested Benefits Reduce the Demand for Annuities?, *mimeo*, Tillburg University und University of St. Gallen.
- Bütler, M., S. Staubli und M. G. Zito (2012), How Much Does Annuity Demand React to a Large Price Change?, *Scandinavian Journal of Economics*, forthcoming.
- Brown, J.R. und A. Finkelstein (2008), The Private Market for Long-Term Care Insurance in the U.S.: A Review of the Evidence, *Journal of Risk and Insurance* 76, 5–29.
- BSV (2003), Pflegefinanzierung und Pflegebedarf: Schätzung der zukünftigen Entwicklung, *BSV Forschungsbericht* Nr.22/03. Bundesamt für Sozialversicherung, Oktober 2003.
- BSV (2009), *Erläuternder Bericht* 6. IV-Revision, zweites Maßnahmenpaket (IV-Revision 6b). Bundesamt für Sozialversicherung, 2009.
- BSV (2010), *Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2009, Statistiken zur sozialen Sicherheit*. Bundesamt für Sozialversicherung, Juli 2010.
- Donini, F. (2007), *Rentenvorbezug der Frauen und Männer*. Bundesamt für Sozialversicherungen, Juni 2007.
- Friedberg, L. (2000), The Labour Supply Effects of the Social Security Earnings Test, *Review of Economics and Statistics* 82, 48–63.
- Hubbard, R.G., J. Skinner und S.P. Zeldes (1995), Precautionary Saving and Social Insurance, *Journal of Political Economy* 103, 360–399.
- Neumark, D. und E. Powers (2000), Welfare for the Elderly: the Effects of SSI on Preretirement Labor Supply, *Journal of Public Economics* 78, 51–80.
- Neumark, D. und E. Powers (1998), The Effect of Means-Tested Income Support for the Elderly on Pre-Retirement Saving: Evidence from the SSI Program in the U.S., *Journal of Public Economics* 68, 181–206.

## Die Auswirkungen bedarfsabhängiger Leistungen: Ergänzungsleistungen in der Schweiz

- Obsan (2008), Die Kosten der Langzeitpflege werden sich bis 2030 in der Schweiz mehr als verdoppeln, *Medienmitteilung*, Schweizerisches Gesundheitsobservatorium / Bundesamt für Statistik, 22. April 2008.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2005), *Faktoren des Rentenwachstums in der Invalidenversicherung*. Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 6. Juni 2005.
- Powers, E.T. (1998), Does Means-Testing Welfare Discourage Saving? Evidence from a Change in AFDC Policy in the United States, *Journal of Public Economics* 68, 33–53.
- Sefton, J., J. van de Ven, und M. Weale (2008), Means Testing Retirement Benefits: Fostering Equity or Discouraging Savings?, *Economic Journal* 118, 556–590.
- Whiteford, P. (2009), Transfer Issues and Directions for Reform: Australian Transfer Policy in Comparative Perspective, *Paper prepared for Australia's Future Tax and Transfer Policy Conference*, 18–19 June 2009.

---

**Abstract:** *As in many other countries, means tested benefits constitute an important part of the Swiss old age security system and disability insurance. In contrast to universal benefits, such targeted transfers are intended to only support the ones in need and thereby lead to low level of public expenses. However, individuals face strong incentives at various stages in life to adapt their behavior in order to become eligible. Using the Swiss Ergänzungsleistungen as an example, we argue that means tested benefits increase the incentive to apply for disability benefits, raise the attractiveness of early retirement, and induce individuals to favor a lump sum payment over an annuity. Moreover, they decrease the incentive to purchase private long-term care insurance.*